

Ciudadanía, asilo e inmigración en la Unión Europea

I FORO EUROPEO DE
DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO



COORDINACIÓN
Ana Fernández Pérez



El presente libro incluye parte de las ponencias y comunicaciones destinadas al “I Foro Europeo de Derecho internacional privado” organizado por la Universidad de Alcalá bajo la rúbrica general “Ciudadanía, asilo e inmigración en la UE: entre la consolidación y los desafíos del Brexit”, cuyas sesiones estaban previstas para finales de marzo de 2020. Con esta iniciativa se pretendía intensificar el diálogo científico entre la sociedad civil y las instituciones europeas sobre cuestiones relacionadas con la migración, el asilo y la integración de los nacionales de terceros países. Un diálogo que debería desarrollarse en el marco de la promoción y la protección de los derechos humanos a partir de los principios de solidaridad y de protección de los intereses fundamentales de la comunidad internacional en su conjunto. El Congreso estaba marcado en aquellos momentos por dos circunstancias temporales muy precisas y delimitadas: la política de la nueva Comisión Europea, que iniciaba una nueva singladura, y las consecuencias del Brexit, en un momento en que se negociaba el acuerdo de retirada del Reino Unido de la UE. No sospechaban los organizadores del evento que en unas pocas semanas todas estas cuestiones quedarían totalmente absorbidas por la irrupción de la pandemia originada por el Covid-19, cuyas consecuencias en la salud pública continuaban siendo no solo inéditas, sino también preocupantes. Se llevó por delante un proyecto académico en el que se habían invertido muchas ilusiones y muchos medios materiales y hubo que suspenderse drásticamente.

Una suspensión tan fulminante dejaba orilladas una serie de ponencias y comunicaciones que ya se habían presentado en el I Foro Europeo, cumpliendo los requisitos fijados en su convocatoria, cuya publicación podría quedar demorada *sine die* hasta que no se cumpliesen las condiciones para poner en marcha de nuevo el evento suspendido. Esta es la razón que justifica la publicación de esta obra colectiva, fruto del momento inmediatamente anterior al del estallido de la crisis pandémica. En ella el lector puede acercarse a un estudio exhaustivo y riguroso de los problemas esenciales en torno a la ciudadanía, el asilo y la inmigración en la UE, que siguen presentes y necesariamente agravados tras la crisis.



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Ciudadanía, asilo e inmigración en la Unión Europea

I Foro europeo de Derecho internacional privado



coordinación

Ana Fernández Pérez

Profesora Titular de Derecho internacional privado
Universidad de Alcalá

Madrid, 2020

Copyright © 2020

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Edición:

Iprolex, S.L.
Mártires Oblatos, 19, bis
28224 Pozuelo, Madrid (España)
Teléfono: (34) 91 709 00 65
Fax: (34) 91 709 00 66
e-mail iprolex@iprolex.com
<http://www.iprolex.com>

Impresión:

Torreblanca Impresores
Paseo Imperial, 57
28005 Madrid (España)
Teléfono: (34) 91 365 20 07

ISBN: 978-84-931681-8-6
Depósito Legal: M-19891-2020
Impreso en España

Sumario

Índice de autores	13
Presentación	15

PONENCIAS

JOSÉ CARLOS FERNÁNDEZ ROZAS

Luces y sombras de veinte años de política común materia de control de fronteras, asilo e inmigración ante la defensa de un dionisiaco estilo de vida europeo	25
I. Introducción	25
II. Política común europea en materia de control de fronteras, asilo e inmigración	29
1. Una política común de difícil precisión	29
2. Previsiones del Tratado de Lisboa	33
III. Marco competencial	38
1. Problemas de delimitación	38
2. Reserva de competencia por los Estados miembros	42
3. Ejercicio	44
IV. Manifestaciones de carácter institucional	50
1. Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)	50
2. Programa Marco para la Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios	54
3. Oficina Europea de Apoyo al Asilo	56
4. Agenda Europea de Migración	58
5. Política común de visados: el Código de visados	61
6. Red europea de funcionarios de enlace de inmigración	62
V. Proyecciones de la política migratoria	64
1. Contradicciones en presencia	64
2. Políticas de retorno	65
3. Políticas de migración legal e integración	68
4. Solicitantes de protección internacional	71
5. Protección de los menores migrantes	74

VI. Desafíos de la nueva comisión europea ante el dionisíaco lema de "Proteger nuestro estilo de vida europeo	78
--	----

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

El reto de construir una Política Migratoria Común en la Unión Europea	85
I. Introducción	85
II. Las debilidades del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)	86
III. La obsesión por una política de seguridad	95
IV. ¿Hacia una política migratoria común?	102

ANA FERNÁNDEZ PÉREZ

El control de las fronteras exteriores de la Unión Europea: las devoluciones en caliente	111
I. Introducción	111
II. Límites normativos en las devoluciones de extranjeros	112
1. Límites impuestos por el Derecho internacional y la normativa de Derechos humanos	112
2. Política europea de retorno	117
III. Consideraciones acerca de la figura de la devolución	120
1. Planteamiento	120
2. Devolución por intento de entrada irregular	122
3. La devolución en la normativa de Derechos humanos	123
A) El término "devolución"	123
B) Aplicación del CEDH a las devoluciones	126
4. Devoluciones colectivas	128
5. Procedimiento para efectuar la devolución	129
IV. Las devoluciones en caliente efectuadas en Ceuta y Melilla	131
1. El concepto de frontera en las devoluciones "en caliente"	131
2. Falta de identificación de los extranjeros	133
A) Incumplimiento de la normativa interna en relación con la normativa de Derechos humanos	133
B) Incumplimiento del Acuerdo Hispano-marroquí	137
3. Imposibilidad de interponer recurso frente a una devolución en caliente	139
V. La pérdida de los derechos humanos en atención a la conducta de la persona: la Sentencia de la Gran Sala del TEDH 13 febrero 2020	140
1. Planteamiento	140
2. Posibilidad de haber presentado solicitud de protección internacional	141
3. Posibilidad de haber solicitado un visado	142
4. Justificación de las devoluciones en caliente en atención a la conducta de los extranjeros	144
A) Falta de identificación de los extranjeros y resolución individual	144
B) Imposibilidad de presentar recurso contra las devoluciones en caliente	146

VI. Consideraciones finales	146
-----------------------------------	-----

DIANA MARÍN CONSARNAU

Los retos que plantea la casuística en la construcción de los derechos de residencia derivados	151
I. Introducción	151
II. Casuística en supuestos no cubiertos directamente por el Derecho derivado	152
III. Pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro, estatuto de ciudadanía y derechos de residencia derivados	159
IV. La recepción de la jurisprudencia del TJUE en la práctica judicial y en el Derecho de extranjería interno	161
V. Reflexión final	162

CARMEN RUIZ SUTIL

La movilidad intra-europea de las mujeres extranjeras irregulares víctimas de la violencia intrafamiliar: carencia de igualdad de género en la normativa de la Unión Europea	165
I. Planteamiento	165
II. La situación de la mujer extranjera irregular víctima de violencia de género y sus descendientes en el Derecho de extranjería	168
1. Las autorizaciones por circunstancias excepcionales vinculadas a la violencia de género en la legislación española	168
2. Ausencia de estatuto de residencia legal en la UE en situaciones de violencia intrafamiliar	173
3. Limitaciones actuales de la movilidad intra-europea de la mujer extranjera y su prole en contextos de violencia de género	178
III. Litigios de familia transfronterizos vinculados a la violencia de género y concurrencia de instrumentos normativos	181
1. La falta de incorporación del Convenio de Estambul y de la perspectiva de género en los principales textos internacionales de familia	181
2. El nuevo RB II bis y la protección de los hijos e hijas en contextos de violencia de género	187
IV. Conclusiones	192

COMUNICACIONES

MARÍA ISABEL NIETO FERNÁNDEZ

Hacia una política de asilo en la Unión Europea	197
I. Introducción	197
1. Repercusiones de la llegada masiva de refugiados a la Unión Europea	197

2. Terminología	200
3. Base jurídica	202
4. Estado de la situación	202
II. La política de asilo a través de los Tratados	204
III. Principales instrumentos jurídicos vigentes y actuales intentos de reforma	207
1. Instrumentos jurídicos vigentes	208
A) Directiva relativa a los requisitos de asilo de 2011	209
B) Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 junio 2013 relativo a la creación del sistema 'Eurodac'	211
C) Reglamento (UE) nº 604/2013, de Dublín III	212
D) Directiva 2013/33/UE sobre las condiciones de acogida	215
E) Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos de asilo	215
2. Respuestas a las presiones migratorias	218
3. Medidas complementarias para la reforma del SECA	220
IV. Principales instrumentos financieros para políticas de asilo	223
V. Conclusiones	224

JAVIER JIMÉNEZ-UGARTE

Visados de estancia, de reagrupación familiar, y de trabajo por cuenta ajena durante mi experiencia consular en el Norte de Marruecos (Nador, Tetuán y Larache) del 2005 al 2010	227
I. Introducción	227
II. Visados de estancia	228
III. Visados de reagrupación familiar	230
IV. Trabajo por cuenta ajena	231

ENNIO PIOVESANI

Article. 16 of the Preliminary Provisions to the Italian Civil code and Brexit	235
I. Introduction	235
II. Article 16	236
1. (Residual) Scope of Application	237
2. Requirement	241
A) Special Legal Capacity	241
B) Private International Law	242
C) Overriding Mandatory Provision?	243
3. Reciprocity	245
III. Brexit	247
1. Withdrawal Agreement	247
2. Other Treaties	249
A) 1930 and 1964 Conventions	249
B) 1883 Treaty	256

C) Narrower Exceptions	257
3. Other Provisions of Italian Law	258
IV. Conclusions	259

ABDERRAHIM KHAIROUN

El reconocimiento y la aplicación de decisiones extranjeras relacionados con el matrimonio infantil en los países de la Unión Europea: ¿Es “respeto de las diferencias culturales” o “aplicación del Derecho extranjero de familia”?	261
I. Introducción	261
II. El matrimonio infantil	262
1. En los países musulmanes	263
A) Impedimento de edad en países del Magreb	264
B) La edad mínima de contraer matrimonio en unos países del Magreb (Marruecos, Argelia, Túnez)	264
2. El matrimonio infantil en los países europeos	266
A) El matrimonio infantil europeo	266
B) La edad mínima en los países europeos	267
III. La aplicación y reconocimiento del matrimonio infantil en España	268
1. Las condiciones para el reconocimiento del matrimonio en el Derecho español	268
A) El consentimiento	268
B) La clausula del orden público	269
2. La aplicación del Derecho extranjera de familia en caso de matrimonio infantil	270
IV. Conclusión	272

NORKA LÓPEZ ZAMARRIPA

Políticas y normatividad en la migración internacional en México	275
I. Evolución histórica de la migración en México	276
II. Legislación migratoria aplicable en México	280
III. Nacionalidad y condición jurídica del extranjero en México	282
1. Nacionalidad	282
2. Condición Jurídica del Extranjero	284
IV. Conclusión	288

Índice de autores

Diana Marín Consarnau

Profesora agregada (contratado doctor) de Derecho internacional privado. Universidad Rovira i Virgili

Ana Fernández Pérez

Profesora titular de Derecho internacional privado de la Universidad de Alcalá

José Carlos Fernández Rozas

Catedrático de Derecho internacional privado

Javier Jiménez-Ugarte

Ex Embajador de España. Consejero (Mediación y Arbitraje)
"López-Rodó & Cruz Ferrer"

Abderrahim Khairoun

Doctorado en Derecho Internacional Privado,
Universitat de Barcelona

Norka López Zamarripa

Profesora de Tiempo Completo en la licenciatura y posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México

María Isabel Nieto Fernández

Profesora Ayudante Doctora. Universidad Complutense de Madrid.

Ennio Piovesani

*PhD Student at the Università degli Studi di Torino and
at the Universität zu Köln*

José María Porras Ramírez

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y
Catedrático *Jean Monnet* de Derecho Constitucional Europeo

Carmen Ruiz Sutil

Profesora titular de Derecho internacional privado de la Universidad de Granada

Hacia una política de asilo en la Unión Europea

María Isabel NIETO FERNÁNDEZ

SUMARIO: I. Introducción. 1. Repercusiones de la llegada masiva de refugiados a la Unión Europea. 2. Terminología. 3. Base jurídica. 4. Estado de la situación. II. La política de asilo a través de los Tratados. III. Principales instrumentos jurídicos vigentes y actuales intentos de reforma. 1. Instrumentos jurídicos vigentes: A) Directiva relativa a los requisitos de asilo de 2011; B) Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 junio 2013 relativo a la creación del sistema 'Eurodac'; C) Reglamento (UE) nº 604/2013, de Dublín III; D) Directiva 2013/33/UE sobre las condiciones de acogida; E) Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos de asilo. 2. Respuestas a las presiones migratorias. 3. Medidas complementarias para la reforma del SECA. IV. Principales instrumentos financieros para políticas de asilo. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

1. Repercusiones de la llegada masiva de refugiados a la Unión Europea

A las puertas de Europa llegaron casi dos millones de solicitantes de asilo entre 2015 y 2016. Desde entonces los flujos migratorios hacia nuestro continente, tanto a través de la ruta del Mediterráneo central¹ –con la llegada de migrantes de países del África subsahariana y de África del Norte que pasan por Libia hacia Europa– como por la ruta del Mediterráneo oriental, vía marítima entre Turquía y Grecia, vienen siendo una constante y, aunque los picos que tuvo la UE ese año y en 2016 han disminuido, –las llegadas irregulares se han reducido en más del 90%²– el flujo de personas que llaman a nuestras puertas se mantiene.

¹ Llegados preferentemente desde Libia, Eritrea, Sudán, Niger. Vid. ACNUR, “*Travesías desesperadas*”, enero-diciembre 2018 [<<https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>>], consultado el 16/05/2020.

² Vid. Consejo de la Unión Europea sobre “Política de migración de la UE”, Políticas, actualizado el 27/04/2020 [<<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/>>], consultado el 16/05/2020>].

Así, fuentes de la Comisión europea estiman que en 2018 se tramitaron 634.700 solicitudes de protección internacional en la UE más Noruega y Suiza, frente a las 728.470 solicitudes en 2017 y casi 1.3 millones en 2016. En 2018 se otorgó por parte de los Estados protección a 333.400 solicitantes de asilo, de los cuales casi un tercio procedían de Siria, un 16% de Afganistán y un 7% de Iraq. Y de los 96.100 ciudadanos sirios que recibieron protección internacional en la UE, casi el 70% lo recibió Alemania³. La UE aborda este reto de forma coordinada otras organizaciones internacionales (OI) como la ACNUR y la OIM, y también en colaboración, y a veces en confrontación con otras ONGs fuertemente implicadas en el fenómeno migratorio, como *Open Arms*.

Por ello, y aunque matizada por el descenso de solicitantes, la llegada de refugiados a nuestros países sigue siendo una preocupación seria para la opinión pública europea y un tema político controvertido⁴. Así, el Eurobarómetro Standard 90 para España correspondiente al otoño de 2018⁵ muestra claramente esa inquietud al señalar la inmigración como el segundo tema más importante (junto con el alza del coste de la vida) que la Unión está afrontando después del desempleo, matizado a nivel nacional, en el que aparece en cuarto lugar. Este informe muestra también que el 69% de los europeos está a favor de una política europea común sobre migración (aunque una cuarta parte se opone a una política migratoria común desde 2016). Además, el 69% de los europeos consideran que se debería ayudar a los refugiados. No obstante, la inmigración de personas de fuera de la UE tiene una aceptación del 40% de los ciudadanos y sólo el 50% tiene una visión positiva respecto del fenómeno migratorio y la contribución de los inmigrantes a los países de la Unión. Y esto es preocupante. Más recientemente, en el Eurobarómetro Standard 90 para España correspondiente al otoño de 2019⁶, la inmigración ha pasado a

³ European Parliament, "Asylum and migration in the EU: facts and figures", News, creado el 30-06-2017 - 14:54, actualizado el 22/07/2019, disponible en [<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/refugees/20170629STO78630/asylum-and-migration-in-the-eu-facts-and-figures>, consultado el 17/05/2019>]

⁴ E. Koka y D. Veshi: "Irregular Migration by Sea: Interception and Rescue Interventions in Light of International Law and the EU Sea Borders Regulation", *European Journal of Migration and Law*, 21, 2019, pp. 26-52, disponible en [<http://unyt.edu.al/wp-content/uploads/2019/03/Paper-Published.pdf>].

⁵ Comisión Europea, Dirección General de Comunicación: "Eurobarómetro Estándar 90. Informe Nacional, Opinión pública en la Unión Europea, España, Otoño 2018", disponible en [https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/st90_-_report_repes_-_vf110219_limpiar.pdf].

⁶ Comisión Europea, Dirección General de Comunicación: "Eurobarómetro Estándar 90. Informe Nacional, Opinión pública en la Unión Europea, España, Otoño 2018", disponible en [<https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/st92-eurobarometer-report-es.pdf>].

la quinta posición en la escala de prioridades para los europeos, y se ha producido un ligero incremento de 3 puntos respecto del año anterior en el número de europeos que estaría a favor de una política común sobre migración, pasando del 69 al 72%.

Estos datos, que marcarían el estado de opinión que conformaría la sociedad a la que debería dar respuesta la nueva Comisión Europea dirigida por la Sra. Ursula von der Leyen, han sido sobrepasados por el desafío planetario que sacude los cimientos del proyecto de construcción europea, la pandemia del Covid-19. Este acontecimiento, cuyo efecto sobre la llegada de nuevos refugiados afectados por la pandemia es aún desconocido, ha puesto ya sobre la mesa cómo las fronteras nacionales se han hecho más visibles y menos permeables que nunca y la ciudadanía parece haber resurgido como el último marcador de comunidad, pertenencia y solidaridad. Estamos viendo en Europa la “diplomacia Covid”, la “nueva normalidad”. ¿Y qué pasa entonces con “vieja normalidad” europea que a duras penas todavía trataba de adaptar en sus estructuras y su espíritu el concepto de solidaridad transnacional que aparece recogido en sus tratados?⁷

En este contexto, la Política de la UE en materia de asilo, “tiene por objeto ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional en uno de los Estados miembros y garantizar el respeto del principio de no devolución, motivo por el cual la Unión se está esforzando en la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo”⁸ (SECA). Armonizar el baile normativo de procedimientos de asilo y el consecuente caos normativo al que se enfrenta un solicitante de asilo cuando llega a cualquiera de los países de la Unión es uno de nuestros principales cometidos. Este trabajo pretende analizar la política europea de asilo como respuesta a uno de los grandes retos a los que se enfrenta nuestra sociedad, y a la vez uno de los más controvertidos, el fenómeno migratorio.

Nuestra principal hipótesis de trabajo es que la falta de voluntad de los Estados miembros en materia de asilo ha determinado, en gran medida, un deterioro en los procedimientos de esta política comunitaria, ante lo que no

⁷ A. Triandafyllidou: “At times of a pandemic: transnational solidarity not national borders”, *OpenDemocracy*, 9 abril 2020, disponible en [<https://www.opendemocracy.net/en/pandemic-border/times-pandemic-transnational-solidarity-not-national-borders/>].

⁸ I. Sokolska, “La política de asilo”, Fichas Temáticas sobre la Unión Europea, enero 2020, disponible en [<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>], consultado el 16-05-2020.

existe más respuesta que poner en práctica de manera urgente un Sistema Común de Asilo. Para validar esta hipótesis, será necesario hacer una revisión del estado de la situación, los antecedentes, la regulación en el Tratado de Lisboa, los principales actores concernidos, los principales instrumentos jurídicos y financieros disponibles y las agencias implicadas, destacando, en particular, el desempeño de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y su transformación en una Agencia de Asilo de la UE de pleno derecho, Eurodac o Frontex, entre otras.

La complejidad del fenómeno, que afecta a la Humanidad de manera global y dinámica, obliga a considerarlo desde múltiples enfoques, como múltiples son los debates abiertos sobre él: están presentes cuestiones relativas a la reubicación, el respeto de los Derechos Humanos, su impacto en el espacio Schengen, en vigor desde el 26 marzo 1995, el control de las fronteras exteriores, el apoyo al retorno voluntario, la colaboración con los países de origen y tránsito exteriores a la Unión, la lucha contra los flujos de migración irregular y el tráfico ilícito y trata de seres humanos, el vínculo entre migración y desarrollo, y la cooperación con países de África y Europa oriental y sudoriental, por poner sólo algunos ejemplos. Centraremos nuestra atención en examinar los principales instrumentos jurídicos vigentes y los actuales intentos de reforma, y dirigiremos la mirada a las fuentes de financiación disponibles para la política de asilo, y únicamente haremos una breve mención a su dimensión exterior ya que un tratamiento más amplio desbordaría las intenciones originales de este trabajo.

2. Terminología

En aras a una mayor claridad en nuestro análisis es necesario tratar la conceptualización de varios términos: refugiado, derecho de asilo, solicitud de protección internacional, solicitante, reasentamiento, principio de no devolución y beneficiario de protección internacional.

Se entenderá por “*refugiado*” de conformidad con el art. 1.2º de la Convención de Ginebra, aquella persona que “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º enero 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera

del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él...". Con el Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados, firmado en Nueva York el 31 enero 1967, se elimina la restricción temporal y geográfica establecida en la Convención como consecuencia de las dos guerras mundiales.

Se entenderá por *derecho de asilo* aquel derecho fundamental que otorga a todas las personas el derecho a buscar protección frente a la persecución, y disfrutar de ella en otros países; los Estados miembros garantizarán que todas las personas, ya sean adultos o menores, tengan el derecho de presentar una solicitud de protección internacional en nombre propio o a través de un familiar o representante. Por *solicitud o solicitud de protección internacional*, la petición de protección formulada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2011/95/UE que pueda solicitarse por separado.

Se entiende por *solicitante*, un nacional de un tercer país o un apátrida que ha formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se ha adoptado una resolución definitiva. *Principio de no devolución*, de conformidad con la Convención de Ginebra, se referirá a la obligación de los Estados de no expulsar o devolver a una persona en modo alguno a una situación en la que pueda enfrentarse a persecución, tortura y otras penas o tratos inhumanos o degradantes, aunque sea un inmigrante en situación irregular. Cualquier retorno debe seguir procedimientos establecidos (garantías jurídicas, procesos de retorno, readmisión...). Las expulsiones colectivas están absolutamente prohibidas a tenor del art. 4 del Protocolo 4 de la Convención Europea de Derechos Humanos y art. 19 de la Carta de Derechos Fundamentales y debe haber un examen individual de las circunstancias personales.

Entendemos como *reasentamiento* "la admisión, en el territorio de los Estados miembros, de nacionales de terceros países que necesiten protección internacional y que han sido desplazados desde o dentro de su país de nacionalidad, con el fin de concederles protección internacional. Lo mismo se aplica a los apátridas que necesiten protección internacional y que han sido desplazados desde o dentro de su anterior país de residencia

habitual”⁹. Finalmente se entiende por *beneficiarios de protección internacional*, como el nacional de un tercer país o el apátrida al que se ha concedido protección internacional conforme al art. 2, letra a), de la Directiva 2011/95/UE¹⁰ de acuerdo con unos “procedimientos adecuados”.

3. Base jurídica

El fundamento jurídico de la política de asilo se encuentra en el art. 67, ap. 2¹¹, y arts. 78 y 80 TFUE. El primero establece la política común de asilo de acuerdo al procedimiento legislativo ordinario¹², anteriormente conocido como procedimiento de codecisión y que se aplica desde 2005. El art. 80 TFUE menciona explícitamente que dichas políticas se regirán “por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero”. Finalmente, destaca el art. 18 CDFUE, que hace referencia a la garantía del derecho de asilo “dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 julio 1951 y del Protocolo de 31 enero 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con “los Tratados” (TUE y TFUE).

4. Estado de la situación

Como iremos desgranando en los siguientes epígrafes, a pesar de los avances realizados en los últimos años en un amplio conjunto de disposiciones normativas vigentes sobre el Derecho de Asilo, el SECA sigue pendiente de reforma, lastrado por una serie de propuestas relevantes que, hoy por hoy, se hallan en “hibernación”. La falta de reforma del Reglamento de Dublín¹³ que, entre otras cosas, determina el Estado miembro

⁹ Definición recogida en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM(2016) 468 final, 2016/0225(COD), Bruselas, 13.7.2016.

¹⁰ Según el art. 2 Definiciones, del Reglamento (UE) n° 604/2013.

¹¹ Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.

¹² La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución.

¹³ E. Koka y D. Veshi, *loc. cit.*

responsable del examen de la solicitud de asilo, es un importante escollo en el progreso de esta política compartida entre la UE y los Estados miembros. No hay tampoco acuerdo en cómo realizar una distribución equitativa de la “carga” que permita un sistema sostenible y justo y que evite comportamientos no cooperativos entre los Estados miembros. Adicionalmente, la diversidad entre las políticas nacionales sobre migración hace difícil plantear un procedimiento europeo común y un estatuto uniforme para las personas a las que se les conceda asilo en la UE, sin olvidar las dificultades que surgen a la hora de trasponer las directivas a la legislación nacional.

A ello se añaden las lagunas y deficiencias que supone el inicio del procedimiento de asilo en la Unión que lo hace ineficaz y poco resolutivo para sus solicitantes que, aún llenos de incertidumbres y miedos, se ven inmersos en procedimientos larguísimos, lastrados por deficiencias estructurales como la vinculación de la responsabilidad de la tramitación al país primero al que llegan. Y si complicado es iniciar el procedimiento, hasta la consecución de esta etapa ha habido muchas dificultades en las fases previas, esto es, en la formulación de la solicitud, su registro, y su presentación. No podemos tampoco olvidar la dolorosa carga moral que supone para la Unión las consecuencias de la dimensión exterior de esta política y las decisiones controvertidas que involucran a terceros países, especialmente Turquía, hecho éste que no trataremos porque su complejo tratamiento desdibujaría nuestro objetivo principal. Finalmente, un abordaje completo y “apropiado” a la Política de Asilo repercutirá en otras políticas como el control de las fronteras, la lucha contra el terrorismo o la aplicación del Tratado Schengen.

Habida cuenta de la compleja situación apenas bosquejada en estas líneas, no es de extrañar que en 2019 la entonces candidata Presidenta de la Comisión Europea Ursula Van der Leyen incluyera en su Agenda para Europa y como parte de “las seis grandes ambiciones de Europa para los próximos cinco años y más allá” la propuesta de “un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo que incluya el relanzamiento de la reforma de Dublín en materia de asilo”¹⁴. Encarar esta política de manera estratégica con una hoja de ruta con garantías de éxito es un anhelo de miles de personas que merecen ser acogidas y disfrutar de asilo en la Unión de conformidad con los principios

¹⁴ U. von der Leyen, “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Orientaciones Políticas para la Próxima Comisión Europea 2019-2024”, 2020, ISBN 978-92-76-14352-9. Disponible en [<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF>].

que definen el proyecto comunitario según los tratados y de conformidad también con los principios que guían la acción exterior de la Unión.

No obstante, las respuestas no deben venir solo de interpretaciones jurídicas que, sin duda, son importantes, sino que es también imperativo dar una respuesta operativa común justa, práctica y resolutive, especialmente para las personas en situación de vulnerabilidad y los menores no acompañados. Por citar algún ejemplo, es necesario definir un método común y contrastado científicamente para la determinación de la edad de menores cuando esta no pueda ser acreditada mediante documentos de identidad o de viaje (en Suecia por ejemplo, la prueba empleada es una resonancia magnética de rodilla y muelas, práctica criticada por parte de la comunidad médica del país¹⁵). Así mismo, no debemos caer en la tentación de escatimar en el reconocimiento a los derechos y beneficios adquiridos por su nuevo estatus, como el acceso a vivienda, sanidad, empleos... que deberían estandarizarse al alza y no fijarse en un nivel de mínimos atendiendo a las legislaciones nacionales de los Estados miembros.

II. LA POLÍTICA DE ASILO A TRAVÉS DE LOS TRATADOS

La política de asilo vista como una transposición del método intergubernamental se incorpora al marco institucional de la Unión a través del Tratado de Maastricht (1993) siguiendo las líneas de desarrollo marcadas por el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado el 28-29 junio 1991¹⁶. El Tratado de Ámsterdam de 1999 supone un avance al conceder, en un nuevo título del Tratado CE, el IV, sobre “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, nuevas competencias a las instituciones de la Unión para elaborar legislación en materia de asilo, mediante un mecanismo especial que establece un periodo transitorio de 5 años en los que la Comisión comparte su derecho de iniciativa con los Estados miembros.

El Consejo Europeo reunido en una sesión especial en Tampere (Finlandia los días 15 y 16 octubre 1999 se centra en la creación de un

¹⁵ Comisión Española de Ayuda al Refugiado, “Retos y oportunidades del sistema de asilo en Suecia”, Madrid, 2019, disponible en [<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/04/INFORME-FINAL-SUECIA.pdf>], consultado el 18/05/2020.

¹⁶ M.L. Espada Ramos, “Asilo e inmigración en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 86, Octubre-Diciembre, 1994, disponible en [<https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/viewFile/46860/28342>].

espacio de libertad, de seguridad y de justicia, transformando el impulso que se había dado en Ámsterdam en unas orientaciones precisas para, entre otras, desarrollar una política común de asilo y migración, que en primer lugar establecería unas normas comunes para los Estados, para luego desarrollar un procedimiento común y un estatuto uniforme a todas las personas solicitantes de asilo en la Unión. La consecuencia de Programa de Tampere fue la implantación de la primera fase de la SECA, que reemplazaría al Convenio de Dublín de 1990, de carácter intergubernamental. En 2004, el Programa de La Haya¹⁷ confirma el enfoque acordado en Tampere exigiendo que los instrumentos y medidas necesarias para el establecimiento de la política común de asilo fueran desarrolladas antes de 2010.

Es el Tratado de Lisboa en 2009 el que da el salto cualitativo a la forma de entender el derecho de asilo al superar el criterio de normas mínimas y reemplazarlo por un sistema común de asilo con estatutos y procedimientos uniformes para todos los Estados de la Unión. Así, de conformidad con el art. 78 TFUE:

"1. La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 julio 1951 y al Protocolo de 31 enero 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya:

- un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;
- un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional;
- un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva;
- procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;
- criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria;

¹⁷ Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2005) 184 final, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I16002&from=ES>].

- normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria;
- la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.

[...]"

Todos estos desarrollos deben respetar el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros.

Posteriormente, el Programa de Estocolmo¹⁸, aprobado por el Consejo Europeo de 10 diciembre 2009 para el período 2010-2014, reafirma el objetivo de abogar por establecer un espacio común y solidario de protección y "que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional". Se recuerda que el SECA es un objetivo fundamental y se apuesta por el importante papel que deberá desempeñar la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) que tendrá, entre sus tareas, servir de plataforma común de formación para los funcionarios nacionales que se encargan del asilo y reducir las disparidades en las decisiones sobre asilo y reforzar la cooperación. Sin embargo, aún se hacen evidentes las importantes diferencias entre las disposiciones nacionales y su aplicación y la desconfianza entre Estados para llegar a un consenso en la consecución del SECA, sistema que, en última instancia, "permitirá a los solicitantes de asilo disponer de las mismas garantías procesales y la misma protección en todos los países de la UE"¹⁹. De otra parte, se invita a la Comisión a que presente propuestas legislativas así como examinar de qué manera el sistema EURODAC, para la comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares puede convertirse en un instrumento de apoyo al SECA. Unos años más tarde, en junio de 2014, el Consejo definió las *Orientaciones estratégicas en el espacio de libertad, seguridad y justicia para el período 2014-2019*, orientaciones que son afines a la Agenda Estratégica para la Unión y, en parte, se basan en los progresos llevados a cabo por el Programa de Estocolmo, reafirmandose en la idea de que "La transposición plena y la aplicación efectiva del Sistema Europeo

¹⁸ Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea. Consejo Europeo. Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. (2010/C 115/01). DO C 115 de 4 mayo 2010, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:ES:PDF>].

¹⁹ Consejo Europeo, "Orientaciones estratégicas en materia de Justicia y Asuntos de Interior", Políticas, actualizado el 13/03/2020, disponible en [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/strategic-guidelines-jha/>], consultado el 19/05/2020.

Común de Asilo (SECA) es una prioridad absoluta”²⁰. En 2017, tras la agudización de la crisis migratoria que sacudió a Europa en 2015, el propio Consejo realizó unas revisiones de las citadas Orientaciones que fijaron como una de sus prioridades la Migración (legal e ilegal), asilo y fronteras y visados²¹. Entre otras consideraciones, se hizo hincapié en que “la UE aún carecía de herramientas creíbles de gestión de crisis que pudieran garantizar el despliegue rápido y sostenible de recursos adecuados, tanto humanos como técnicos, la organización de puntos críticos con objetivos funcionales claros y la interacción adecuada con otros socios internacionales. Finalmente, el panel consideró que las instituciones de la UE deberían formalizar las lecciones aprendidas de las situaciones de crisis”²² con el fin de abordar futuras emergencias de manera más eficiente. Se constató así mismo la necesidad de más fondos para migración, estabilidad y fronteras exteriores, la simplificación en los procedimientos, mejorar los operativos, reforzar las agencias de asilo como la EASO y la agencia del FRA (de los derechos Fundamentales de la UE) y supervisar la aplicación de la declaración UE-Turquía de 18 marzo 2016, además de apoyar con más vehemencia a Grecia en la gestión de la crisis.

III. PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURÍDICOS VIGENTES Y ACTUALES INTENTOS DE REFORMA

Vamos, en primer lugar, a examinar los principales actos jurídicos en la actualidad, para posteriormente hacer hincapié en las principales reformas²³ inconclusas y en las propuestas legislativas presentadas por la Comisión europea con el objetivo de mejorar las normas sobre asilo de la UE y que está estudiando el Consejo, encaminadas a: a) reformar el sistema de Dublín ; b) fortalecer el Reglamento Eurodac; c) crear una Agencia de asilo

²⁰ Secretaría General del Consejo Europeo, “El Consejo Europeo en 2014”, Luxemburgo, 2015, ISBN 978-92-824-4837-3, disponible en [<https://www.consilium.europa.eu/media/30188/qcao14001esn.pdf>].

²¹ Otras prioridades fueron: la protección y promoción de los derechos fundamentales, la seguridad –lucha contra la delincuencia y el terrorismo–, la cooperación judicial y la libre circulación.

²² Presidencia del Consejo, “Mid-term review of the JHA strategic guidelines – Information from the Presidency”, 15224/1/17, Bruselas, 01/12/2017, disponible en [<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15224-2017-REV-1/en/pdf>].

²³ Consejo Europeo, “Reforma de las normas de la UE en materia de asilo”, Políticas, actualizado el 06/03/2020, disponible en [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/ceas-reform/>, consultado del 19/05/2020>].

de pleno derecho ; d) Cambiar la Directiva sobre procedimientos de asilo por un Reglamento que armonice los procedimientos de la UE y reduzca las diferencias en las tasas de reconocimiento de los Estados miembros; e) sustituir la Directiva relativa a los requisitos de asilo por un Reglamento que armonice las normas de protección y los derechos de los solicitantes de asilo; f) reformar la Directiva sobre las condiciones de acogida con objeto de armonizar las normas de acogida y que sean dignas; g) instituir un marco de reasentamiento de la UE permanente.

De fondo, traemos a colación la reflexión que realizó la eurodiputada Cecilia Wikström²⁴ (Suecia – ALDE), el 16 noviembre 2016 en la Oficina del Parlamento Europeo (PE) en España, en el marco de un seminario sobre la reforma del SECA, en estos términos: “Si no podemos lidiar con un flujo de refugiados que representa el 0,2% de la población europea cómo se las manejan en los países en vías de desarrollo, que acogen el 85% de los refugiados del mundo?”. Reflexión que nos tiene que hacer pensar a todos y especialmente a las instituciones europeas. ¿Será posible una “unión humanitaria” como aboga la eurodiputada sueca?

1. Instrumentos jurídicos vigentes

La legislación en materia de asilo tiene sus inicios en 1999 y desde entonces y con los desarrollos del Tratado de Lisboa se han producido ciertos avances hacia la consecución del SECA, especialmente con medidas de desarrollo. Encajar el derecho de asilo, derecho fundamental, con la protección, la seguridad, el espacio Schengen y el control de las fronteras exteriores es complicado, pero debe ser abordado y a ser posible con cierta racionalidad del cuerpo legislativo vigente que es escasamente operativo, por no decir “virtualmente inmanejable”, como tendremos ocasión de mostrar. Algunos de estos instrumentos son: la Directiva 2011/95/UE relativa a los requisitos de asilo²⁵, en vigor en enero de 2012; el Reglamento

²⁴ C. Wikström, conclusiones presentadas tras el Seminario sobre la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo celebrado en Madrid el 16 noviembre 2016, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/spain/es/prensa/comunicados_de_prensa/pr-2016/11-2016/181120162.html], consultado el 10/05/2020.

²⁵ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 diciembre 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, COM(2016) 466 final, 2016/0223 (COD), Bruselas,

Eurodac²⁶ para la comparación de impresiones dactilares, en vigor desde julio de 2013; el Reglamento Berlín III²⁷, la Directiva sobre las condiciones de acogida²⁸, y la Directiva sobre procedimientos de asilo²⁹, cuya transposición se ralentizó hasta mediados de julio de 2015, justo en el punto álgido de la crisis migratoria.

A) Directiva relativa a los requisitos de asilo de 2011

Tiene como objetivo, “por una parte, asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional y, por otra parte, asegurar que un nivel mínimo de prestaciones esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros”. Se prestará atención especial al “interés superior del niño” y al principio de la unidad familiar, al bienestar y al desarrollo social del menor, a los aspectos de seguridad y al punto de vista del menor con arreglo a su edad y madurez”, planteando la necesidad de “ampliar el concepto de miembros de la familia teniendo en cuenta las diversas circunstancias particulares de la dependencia y prestando especial atención al interés superior del niño”. Además, los Estados miembros podrán disponer, dentro de los límites establecidos por sus obligaciones

13.7.2016, DO L337 20.12.2013, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:es:PDF>].

²⁶ Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 junio 2013 relativo a la creación del sistema ‘Eurodac’ para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) no 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición), COM(2014) 382 final, 2014/0202 (COD), Bruselas 04/05/2016, DO L 180 de 29.6.2013, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:ES:PDF>].

²⁷ Reglamento (UE) n° 604/2013.

²⁸ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 junio 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), COM(2016) 465 final, 2016/0222 (COD), Bruselas 13/7/2016, DO L 180 de 29.6.2013, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=ES>].

²⁹ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 junio 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición), COM(2015) 452 final, 2015/0211(COD), Bruselas, 9.9.2015, DO L 180 de 29.6.2013, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=es>].

internacionales, que la *concesión de beneficios* en materia de empleo, protección social, asistencia sanitaria e instrumentos de integración requiera la expedición previa de un permiso de residencia. Procede garantizar el acceso a la asistencia sanitaria, atención de la salud tanto física como psíquica, a los beneficiarios de protección internacional. Se entenderá por "*persona con derecho a protección subsidiaria*" un nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves³⁰. Otra cuestión de interés es la relativa a la *Protección contra la devolución*, art. 21, donde se establece que los Estados miembros respetarán el principio de no devolución con arreglo a sus obligaciones internacionales y que podrán devolver a un refugiado, reconocido formalmente o no en ciertas condiciones: si: a) existen motivos razonables para considerar que dicha persona constituye un peligro para la seguridad del Estado miembro en el que se encuentra, o b) habiendo sido condenado por sentencia firme por un delito de especial gravedad, constituye un peligro para la comunidad de dicho Estado miembro. Los Estados miembros podrán revocar o poner fin al permiso de residencia, o negarse a renovarlo o a concederlo a un refugiado al que se aplique el apartado. Otras disposiciones de interés por las que deben velar los Estados miembros y que varían dependiendo de las legislaciones nacionales se relacionan con el mantenimiento de la unidad familiar, los permisos de residencia – válido como mínimo por tres años y renovable, salvo por cuestiones de seguridad nacional y orden público–, el acceso al empleo³¹, a la educación³², protección social³³, asistencia

³⁰ Se entiende daños graves a) la condena a la pena de muerte o su ejecución, o b) la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes de un solicitante en su país de origen, o c) las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

³¹ Se aplicará la legislación nacional en materia de remuneración, acceso a los sistemas de seguridad social correspondientes a las actividades por cuenta propia o ajena y otras condiciones de trabajo

³² Los Estados miembros darán pleno acceso al sistema de educación a todos los menores a quienes se haya concedido protección internacional, en las mismas condiciones que a los nacionales. Los Estados miembros permitirán que los adultos a quienes se haya concedido la protección internacional accedan al sistema de educación general, formación continua o capacitación en las mismas condiciones que los nacionales de terceros países que residen legalmente en su territorio.

³³ Los Estados miembros velarán por que los beneficiarios de protección internacional reciban, en el Estado miembro que les haya concedido tal protección, la asistencia social necesaria, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro.

sanitaria³⁴, acceso a la vivienda³⁵ y libertad de circulación³⁶ en el Estado miembro.

B) Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 junio 2013 relativo a la creación del sistema 'Eurodac'

El Reglamento Eurodac, que será aplicable desde el 20 julio 2015, pretende crear un sistema llamado igual que el reglamento que lo define³⁷, consistente en un *Sistema Central* que gestionará una base central informatizada de *datos dactiloscópicos* –para la comparación de impresiones dactilares por parte de los cuerpos de seguridad con el propósito de investigar y prevenir delitos graves como el asesinato y el terrorismo–, así como los medios electrónicos de transmisión entre los Estados miembros y el Sistema Central, en lo sucesivo, la “*Infraestructura de Comunicación*”, que proveerá una red virtual cifrada dedicada a los datos de Eurodac. Por tanto, tendrá como *finalidad* ayudar a determinar el Estado miembro responsable – con arreglo al Reglamento (UE) nº 604/2013 – del examen de las solicitudes de protección internacional presentadas en los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida y, además, facilitar la aplicación de dicho Reglamento. La manera de proceder respecto de los *solicitantes de protección internacional* es la siguiente: los Estados miembros serán los encargados de tomar sin demora las impresiones dactilares de todos los dedos de los nacionales de terceros países o apátridas que tengan como mínimo catorce años de edad y que hayan sido interceptados por las autoridades competentes de control con ocasión del cruce irregular de fronteras terrestres, marítimas o aéreas de dicho Estado miembro desde un tercer Estado y a los que no se devuelva al lugar de

³⁴ Los Estados miembros velarán por que los beneficiarios de protección internacional tengan acceso a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro que les haya concedido tal protección.

³⁵ Los Estados miembros velarán por que los beneficiarios de protección internacional tengan acceso a la vivienda en condiciones equivalentes a las de los otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros.

³⁶ Los Estados miembros permitirán en su territorio la libre circulación de los beneficiarios de protección internacional en las mismas condiciones y con las mismas restricciones que rigen para los otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros.

³⁷ Eurodac constará de: a) una base central informatizada de datos dactiloscópicos (Sistema Central) compuesta por: i) una Unidad Central, ii) un Plan y un Sistema de Continuidad Operativa. Cada Estado miembro dispondrá de un único Punto de Acceso Nacional.

procedencia o que permanezcan físicamente en el territorio de los Estados miembros sin estar bajo custodia, reclusión o internamiento durante todo el período comprendido entre la interceptación y la expulsión con arreglo a la decisión de devolución. Estas huellas serán transmitidas cuanto antes, a más tardar en las setenta y dos horas siguientes a la presentación de una solicitud de protección internacional. Respecto de la conservación de datos, cada serie de datos a que se refiere el art. 11 se conservará en el Sistema Central durante diez años a partir de la fecha en que se hayan tomado las impresiones dactilares. Los datos registrados en el sistema central son: a) datos dactiloscópicos; b) Estado miembro de origen, lugar y fecha de la interceptación; c) sexo; d) número de referencia atribuido por el Estado miembro de origen; e) fecha de toma de las impresiones dactilares; f) fecha de transmisión de los datos al Sistema Central; g) identificación de usuario del operador. Se procederá a elaborar además un Informe anual, así como su seguimiento y evaluación. En este sentido, la *Agencia* presentará al PE, al Consejo, a la Comisión y al Supervisor Europeo de Protección de Datos un informe anual sobre las actividades del Sistema Central, incluidos su funcionamiento técnico y su seguridad. Dicho informe incluirá información sobre la gestión y el funcionamiento de Eurodac, contrastados con indicadores cuantitativos definidos previamente para los objetivos mencionados.

C) Reglamento (UE) nº 604/2013, de Dublín III

El Reglamento (UE) nº 604/2013, de Dublín III³⁸, en vigor desde el 1 enero 2014 continua, siendo una piedra angular en la construcción del SECA, y atribuye claramente entre los Estados miembros la responsabilidad del examen de las solicitudes de protección internacional y los recursos vinculados al EASO que prestarán apoyo a los Estados miembros. El objetivo del mismo es establecer criterios y mecanismos que determinen el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida y como no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la escala y a los efectos del presente Reglamento, puede lograrse mejor a nivel de la Unión, la Unión puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el art. 5 TUE. El Reglamento establece *los*

³⁸ Reglamento (UE) nº 604/2013.

criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida “el Estado miembro responsable”. Respecto del *procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional*, se establece que: 1. Los Estados miembros examinarán toda solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, ya sea en el territorio de cualquiera de ellos, incluida la frontera, o en las zonas de tránsito. *La solicitud será examinada por un solo Estado miembro*, que será aquel que los criterios mencionados en el capítulo III designen como responsable; 2. Cuando, con arreglo a los criterios enumerados en el presente Reglamento, no pueda determinarse el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional, será responsable del examen el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud de protección internacional.

El Capítulo III, y más en concreto el art. 7, define una jerarquía de dichos *criterios y principios* para determinar el Estado miembro responsable, que se hará atendiendo a la situación existente en el momento en que el solicitante presentó su solicitud de protección internacional por primera vez ante un Estado miembro, y que incluye por orden de relevancia consideraciones familiares y menores³⁹, la titularidad reciente de un visado o de un permiso de residencia, si el solicitante ha entrado o permanece de manera legal o ilegal en un Estado miembro. A ello se suman ciertas garantías de protección para los solicitantes tales como el derecho de información, entrevistas personales, más garantías para menores que dan prioridad al interés superior de los niños a lo largo del procedimiento, mayor protección para los hijos, familiares, personas dependientes y parientes de los solicitantes, posibilidad de recibir asistencia jurídica gratuita, el derecho a recurrir la decisión de traslado a otro país de la UE, con inclusión de la posibilidad de conceder un efecto suspensivo.

El art. 8 recoge de forma específica la jerarquía aplicable a menores: 1. Si el solicitante es un menor no acompañado, el Estado miembro responsable será aquel en el que se encuentre legalmente un miembro de la familia o un hermano del menor no acompañado, siempre que ello redunde en el interés superior del menor. Cuando el solicitante sea un menor casado cuyo

³⁹ En una nueva propuesta de 2014, se establecen las normas para decidir quién es el responsable de examinar las solicitudes de los menores no acompañados. Reglamento (UE) n° 604/2013.

cónyuge no esté presente legalmente en el territorio de los Estados miembros, el Estado miembro responsable será aquel en el que estén presentes legalmente el padre, la madre u otro adulto responsable del menor, ya sea conforme a la ley o a la práctica de dicho Estado miembro, o un hermano. 4. A falta de un miembro de la familia, un hermano o un pariente, a los que se refieren los aps. 1 y 2, el Estado miembro responsable será aquel en el que el menor no acompañado haya presentado su solicitud de protección internacional, siempre que esto redunde en el interés superior del menor.

De acuerdo con el art. 3, si el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma será responsable del examen de la solicitud de protección internacional. Esa responsabilidad cesará 12 meses después de la fecha en que se haya producido el cruce irregular de fronteras. Cuando un Estado miembro no sea, o haya dejado de ser responsable, y se determine, atendiendo a pruebas o a indicios que un solicitante que haya entrado de forma irregular en los territorios de los Estados miembros o cuyas circunstancias de entrada no se puedan determinar ha vivido en un Estado miembro durante un período continuo no inferior a cinco meses antes de presentar la solicitud de protección internacional, ese Estado miembro será responsable del examen de la solicitud de protección internacional.

Si el solicitante hubiera vivido durante períodos no inferiores a cinco meses en varios Estados miembros, el Estado miembro en que haya transcurrido el más reciente de dichos períodos será responsable del examen de la solicitud de protección internacional. No obstante, también existen unas cláusulas discrecionales por las que “cualquier Estado miembro podrá decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el presente Reglamento”.

La comunicación de información a través de los Estados miembros implicados en un proceso de asilo se realizará a través de la red de comunicaciones electrónicas “DubliNet” establecida en virtud del art. 18 del Reglamento (CE) nº 1560/2003⁴⁰.

⁴⁰ Reglamento (CE) nº 1560/2003 de la Comisión de 2 septiembre 2003 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo por el

D) Directiva 2013/33/UE sobre las condiciones de acogida

La Directiva 2013/33/UE sobre las condiciones de acogida⁴¹, establece unas normas sobre la acogida de los solicitantes, que serán suficientes, para garantizarles un *nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros* y se amplía su aplicación a los solicitantes de protección subsidiaria. Se establecen unas “condiciones de acogida”⁴² a través de unas medidas que los Estados miembros conceden a los solicitantes de conformidad con la presente Directiva, y también unas “condiciones materiales de acogida” que incluyen el acceso al sistema educativo – que no podrá retrasarse durante más de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional por el menor o en nombre de este – mediante la escolarización y educación de los menores (que se podrá dispensar en los centros de acogida), atención sanitaria adecuada, acceso al mercado laboral⁴³, asistencia jurídica, alojamiento⁴⁴, alimentación y vestido, “proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres, y una asignación para gastos diarios”.

E) Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos de asilo

Tiene como principal objetivo desarrollar nuevas normas para los procedimientos en los Estados miembros para la concesión o la retirada de la protección internacional con vistas a establecer un procedimiento común

que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, COM/2014/0382 final, 2014/0202 (COD), DO L 222 05.9.2003, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1560&qid=1589803058035&from=ES>].

⁴¹ La Directiva entraría en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Los arts. 13 y 29 serían aplicables a partir del 21 julio 2015.

⁴² Los Estados miembros podrán exigir a los solicitantes que sufraguen o contribuyan a sufragar los costes inherentes a las condiciones materiales de acogida y a la atención sanitaria previstos en la presente Directiva cuando los solicitantes tengan recursos suficientes, por ejemplo si han trabajado durante un período de tiempo razonable.

⁴³ A más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional, cuando las autoridades competentes no hayan adoptado una resolución en primera instancia y la demora no pueda atribuirse al solicitante.

⁴⁴ Existen diversas modalidades: : a) en locales empleados para alojar a los solicitantes durante el examen de una solicitud de protección internacional formulada en una frontera o en zonas de tránsito; b) en centros de acogida que garanticen un nivel de vida adecuado; c) en casas privadas, apartamentos, hoteles u otros locales adaptados para alojar a los solicitantes.

de asilo. Sobre el *acceso al procedimiento*, “cuando una persona formule una solicitud de protección internacional a una autoridad competente para el registro de estas solicitudes con arreglo al Derecho nacional, el registro se realizará en el plazo máximo de los tres días hábiles siguientes a que se formule la solicitud, si se hace ante una autoridad responsable de registrarla”. Y si se hace ante otras autoridades, por ejemplo, la policía, las autoridades de inmigración, la guardia de fronteras o el personal de un centro de internamiento, el plazo será de seis días hábiles. Respecto del *derecho de permanencia en el Estado miembro durante el examen de la solicitud*, “Los solicitantes estarán autorizados a permanecer en el Estado miembro, únicamente a efectos del procedimiento, hasta que la autoridad decisoria haya dictado una resolución. Ese derecho a permanecer no constituirá un derecho a obtener un permiso de residencia”.

- i) Le corresponde a los Estados miembros designar una autoridad decisoria encargada de examinar las solicitudes que deberá disponer de los medios apropiados, incluido personal suficiente. Los Estados miembros velarán por que “estas otras autoridades que es probable reciban solicitudes de protección internacional, tales como policía, guardias de fronteras, autoridades de inmigración y personal de los centros de internamiento, dispongan de la información pertinente y su personal reciba la formación necesaria del nivel acorde a sus funciones y responsabilidades, así como instrucciones, para informar a los solicitantes sobre dónde y cómo pueden presentarse las solicitudes de protección internacional”.
- ii) La solicitud de protección internacional se considerará presentada cuando el solicitante presente el formulario o, cuando así lo prevea el Derecho nacional, las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate reciban un informe oficial. Respecto del *procedimiento de examen*, este debería terminar en el plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud y podrán ampliar ese plazo por un período no mayor de otros nueve meses. Y, excepcionalmente, “en circunstancias debidamente justificadas, los Estados miembros podrán ampliar los plazos establecidos por un máximo de tres meses cuando ello sea necesario para garantizar un examen adecuado y completo de la solicitud de protección internacional. En cualquier caso, los Estados miembros concluirán el procedimiento de examen en un plazo máximo de veintidós meses a partir del momento de presentación de la solicitud”.
- iii) En el art. 35 se conceptualizan términos como *Concepto de primer país de asilo*: “Un país podrá ser considerado primer país de asilo de un solicitante: a) si este ha sido reconocido como refugiado en dicho país

y puede aún acogerse a dicha protección, o bien, b) si este goza de protección suficiente en dicho país, e incluso se acoge al principio de no devolución". *Concepto de país de origen seguro*, aquéllos que sean democracias en las que no haya persecución, tortura, tratos o penas degradantes e inhumanas, conflicto armado o amenaza de violencia⁴⁵. El problema es que sólo hay listas nacionales y no existe dentro de la UE una clasificación conjunta de países de origen seguros.

- iv) *Designación nacional de terceros países como países de origen seguros*: Los Estados miembros podrán introducir o mantener legislación que permita la designación nacional de países de origen seguros a los efectos del examen de solicitudes de protección internacional y revisarán periódicamente la situación en los terceros países designados como países de origen seguros de conformidad con el presente art. 3. La evaluación de un país para determinar si es un país de origen seguro se basará en una serie de fuentes de información, incluida en particular la procedente de otros Estados miembros, la EASO, ACNUR, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales pertinentes. El art. 38 establece el concepto de *tercer país seguro*⁴⁶: Los Estados miembros solo podrán aplicar el concepto de tercer país seguro cuando las autoridades competentes tengan la certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá en el tercer país un trato con arreglo a la Convención de Ginebra. Finalmente, el art. 39 define el concepto de *tercer país seguro europeo*: 1. Los Estados miembros podrán establecer que no se realice, o no se realice completamente, un examen de la solicitud de protección internacional y de la seguridad del solicitante en sus circunstancias particulares, tal como se describe en el capítulo II, cuando una autoridad competente haya comprobado, basándose en los hechos, que el solicitante está intentando entrar o ha entrado ilegalmente en su territorio procedente de un tercer país seguro con arreglo al ap. 2. 2. Un tercer país solo podrá ser considerado tercer país seguro a efectos del apartado 1 si: a) ha ratificado la Convención de Ginebra sin restricciones geográficas y observa sus disposiciones; b) cuenta con un procedimiento de asilo prescrito por la ley, y c) ha ratificado el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las

⁴⁵ El PE propone en 2018 en un futuro Reglamento que sean considerados países seguros Albania, Macedonia, Kosovo, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia, pero no Turquía.

⁴⁶ Un análisis pormenorizado lo realiza la profesora Patricia Orejudo. P. Orejudo Prieto de los Mozos, "El concepto de 'país seguro' y otros dispositivos restrictivos del derecho de asilo en España y la Unión Europea", *Cursos de Derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2017, pp. 435-486, ISSN 1577-533X, disponible en [<https://www.ehu.eus/documents/10067636/11188229/2016-Patricia-Orejudo-Prieto-de-los-Mozos.pdf/375d6a0e-98ee-e089-ebef-755f9f63ae70>].

libertades fundamentales y cumple sus disposiciones, incluidas las normas relativas al recurso efectivo.

- v) Los Estados miembros informarán a la Comisión periódicamente sobre los países a los que se aplica este concepto de conformidad con el presente artículo. Para facilitar la cooperación, todos los Estados miembros designarán un punto de contacto nacional y comunicará su dirección a la Comisión. La Comisión transmitirá dicha información a los restantes Estados miembros

2. Respuestas a las presiones migratorias

En junio de 2014, el Consejo Europeo define las Orientaciones Estratégicas 2014–2019 teniendo en cuenta la Comunicación de la Comisión marzo 2014 y en consonancia con los progresos del Programa de Estocolmo, recalcando que “la respuesta a muchos de los desafíos en el espacio de libertad, seguridad y justicia depende de las relaciones con terceros países, por lo que es necesario mejorar el vínculo entre las políticas internas y externas de la UE”. Ante las tendencias demográficas mundiales y europeas, la UE necesita una política de migración, asilo y fronteras eficiente y bien gestionada y el SECA es una prioridad absoluta. Los solicitantes de asilo ciertamente deberían recibir las mismas garantías procesales y la misma protección en toda la UE. Se pondrán también al servicio de los Estados miembros para el desarrollo de la política de asilo las principales agencias. En este sentido, destaca, para el análisis y la gestión integrada de fronteras en las fronteras exteriores un “sistema de registro de entradas y salidas y un programa de registro de viajeros, con la asistencia de la nueva Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud (eu-LISA). Además de Frontex, y del nuevo Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur⁴⁷), que ha permitido la creación de centros nacionales de coordinación y controles en los pasos fronterizos, vigilancia de las fronteras aéreas y cooperación con terceros países vecinos. Instrumentos como Europol y Eurojust darán apoyo. Se efectuará un examen intermedio de las Orientaciones Estratégicas en 2017.

⁴⁷ Permite el intercambio de información y cooperación a nivel fáctico y analítico entre los Estados para vigilar las fronteras y combatir la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza. Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur), COM(2018) 632 final, Bruselas, 12/09/2018, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1536907692939&uri=COM:2018:632:FIN>].

En 2015, en respuesta a la presión migratoria en el Mediterráneo, la Comisión presentó la Agenda Europea de Migración, abordando un nuevo “enfoque de puntos críticos”, donde la EASO, Frontex, Europol y Eurojust trabajarían con los Estados miembros sobre el terreno procediendo a la identificación, registro y toma de impresiones dactilares de los migrantes. En Italia, desde Catania (Sicilia) se coordinaron las actuaciones en 4 puertos identificados como puntos críticos: Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani y Lampedusa, que se extenderían posteriormente a otros 2, Augusta y Taranto, realizando actividades de identificación, registro y toma de impresiones dactilares. La implantación del enfoque de «puntos críticos» en Grecia se basaría en el trabajo ya realizado en Italia, pero teniendo en cuenta las especificidades geográficas de Grecia que favorece la dispersión geográfica de las llegadas, por los que se establecería un único punto crítico en el Pireo⁴⁸.

A continuación, y previa consulta al PE, el Consejo establece el 14 y 22 septiembre 2015⁴⁹ una serie de medidas para apoyar a los Estados más afectados por la situación, fundamentalmente Grecia, Italia y Hungría, y activar mecanismos de solidaridad europea para permitir la reubicación de emergencia de 160.000 personas que necesitaban protección internacional. El reparto se haría de acuerdo a unos criterios objetivos de tamaño de la población (40%), PIB total (40%), la media de las solicitudes de asilo presentadas en los cuatro años anteriores (10%) y la tasa de desempleo (10%). Cada Estado miembro designaría un punto de contacto nacional que deberá comunicar a los demás Estados miembros y a la EASO que cooperaría con otras agencias. Respecto de la ayuda financiera, por cada persona reubicada a) el Estado miembro de reubicación recibiría una cantidad a tanto alzado de 6 000 EUR; b) Italia y Grecia recibirían una cantidad a tanto alzado de al menos 500 EUR⁵⁰. Esta decisión del Consejo fue avalada por el Tribunal de Justicia el 6 de septiembre 2017. En la intervención del estado de la Unión de 2018, Juncker hizo un llamamiento a la presidencia del Consejo manifestando la necesidad de ir más lejos en la

⁴⁸ Comisión Europea, “Enfoque de «puntos críticos» para gestionar los flujos migratorios, excepcionales”, disponible en [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_es.pdf, consultado el 18/05/2020>].

⁴⁹ Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 septiembre 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, Diario Oficial de la Unión Europea, L248, 24 septiembre 2015, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>>].

⁵⁰ Esta Directiva se aplicará hasta el 26 septiembre 2017.

búsqueda de soluciones más equilibradas a la migración y no solo abordar los asuntos *ad hoc* cada vez que llega un barco con inmigrantes, a lo que denominó *solidaridad temporal*.

No obstante, esta reubicación ha sido mucho más ardua y conflictiva de lo deseable, de manera que de acuerdo con informes de Amnistía Internacional, casi tres años después del inicio de las oleadas de refugiados, “el 3 diciembre 2018 más de 12.500 personas continuaban viviendo en tiendas y contenedores inadecuados para el invierno en cinco campos auspiciados por la UE, conocidos como puntos críticos, en Lesbos, Samos, Quíos, Kos y Leros, con una capacidad de aproximadamente un tercio de su población real”⁵¹. Aunque el mecanismo de reubicación es vinculante de acuerdo a las decisiones del Consejo, la R. Chequia, Hungría y Polonia han sido sometidas a procedimientos de infracción por incumplir las reglas de la Unión Europea en el reparto de refugiados en el marco del programa de reubicación. La situación en el momento de escribirse estas líneas es aún más dramática, con una pandemia a las puertas de unos campos de refugiados muy por encima de su capacidad de acogida⁵².

3. Medidas complementarias para la reforma del SECA

En la Agenda Europea de Migración, se tienen previstas medidas complementarias para reformar el SECA que se presentaron en mayo y en julio de 2016 y que están para el debate en el PE y en el Consejo. Se solicita a través de una batería de medidas, e iniciativas legislativas mejorar el SECA y se proponen Reglamentos en lugar de Directivas, (a excepción de para las condiciones de acogida). Comprenden aspectos⁵³ como:

- i) La adopción de medidas que simplifiquen los *procedimientos de asilo*, y que se ofrezcan garantías comunes a los solicitantes de asilo, ofreciendo una lista común de países de origen seguros. Para esto último, había quien lo planteaba como un Reglamento aparte. Se ha avanzado en este sentido en el PE, con la aprobación en 2018 de un

⁵¹ Datos de Amnistía Internacional, disponible en [<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/12/greece-and-the-eu-must-move-asylum-seekers-to-safety/>], consultado el 18/05/2020.

⁵² “Grecia detecta los primeros casos de coronavirus entre refugiados en Lesbos”, *La Vanguardia*, 13 mayo 2020 10:14, actualizado a 13/05/2020, disponible en [<https://www.lavanguardia.com/internacional/20200513/481130477379/grecia-primeros-casos-coronavirus-refugiados-lesbos.html>], consultado el 18/05/2020>].

⁵³ I. Sokolska, *op. cit.*

informe primero en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) que posteriormente fue secundado por el Pleno el 30 mayo 2018, para su negociación, pero el Consejo aún está por pronunciarse.

- ii) El re-examen de aquellos que reúnan los *requisitos para obtener la protección internacional*, especialmente la Directiva relativa a los requisitos de asilo y se tienen en el punto de mira disposiciones más taxativas que sancionen los “movimientos secundarios” de los solicitantes y se vuelvan a revisar el estatuto de protección de los refugiados reconocidos inclusive. El informe fue aprobado por la Comisión LIBE el 15 junio 2017 y el PE y el Consejo llegaron a un acuerdo provisional a mediados de 2018. No obstante el Consejo no logró suficiente apoyo de los Estados miembros.
- iii) La aprobación de la Directiva 2013/33/UE del PE y del Consejo, de 26 junio 2013 por la que se aprueban normas para acoger solicitantes de protección internacional, versión refundida. Esta versión refundida de la Directiva *sobre condiciones de acogida* pretende que las normas relativas a las condiciones de acogida estén armonizadas y sean dignas. Los solicitantes tendrán acceso a alimentación, vestido, alojamiento, atención sanitaria, empleo, educación de los menores y serán objeto de atención especial las personas vulnerables.
- iv) El 13 julio 2016 la Comisión dio a conocer una propuesta COM (2016) 465 final para la reforma de la *versión refundida de la Directiva relativa a las condiciones de acogida*. En este sentido también la Comisión LIBE aprobó el 25 abril 2017 un informe sobre esta propuesta y recibió el respaldo del PE el 17 mayo 2018. El PE y el Consejo llegaron a un acuerdo provisional en junio de 2018. Sin embargo, desgraciadamente las negociaciones no terminaron como viene ocurriendo con la mayoría de las medidas legislativas puestas en marcha para la mejora del SECA. Y este (no) avance viene en parte determinado por la reforma del Reglamento de Dublín. En la propuesta legislativa se complementan los criterios actuales del Reglamento de Dublín con un *mecanismo de asignación correctora* especialmente para mitigar o aminorar la carga de algunos Estados miembros que se ven sujetos a presiones muy desiguales. Por tanto, la propuesta de la Comisión de 2015 de 9 septiembre 2015 (COM(2015) 450 final, Anexo del Reglamento por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis permanente en el marco del sistema de Dublín está bloqueada en el Consejo, igual que la modificación del Reglamento de Dublín, especialmente en aquello relativo al Estado miembro responsable del examen sobre la solicitud de protección internacional de un menor no

acompañado y sin familiares en el territorio de los Estados miembros. El 19 octubre 2017 aprobó el informe y pasó al PE que pasó el trámite para las negociaciones interinstitucionales con el Consejo. Sin embargo, este último sigue sin adoptar un mandato para negociar con el Parlamento.

- v) También se está examinando el *Reglamento EURODAC*⁵⁴ con el fin de extender la toma de huellas dactilares a menores a partir de los seis años de edad para facilitar su seguimiento y favorecer la reintegración familiar. Además se amplía la base de datos también para nacionales de terceros países o apátridas que, aunque no hayan solicitado protección internacional, se encuentren en situación irregular en la UE y puedan ser identificados para su devolución y readmisión. Con esta nueva propuesta se permitiría a los Estados miembros introducir sanciones conforme a su legislación nacional si las personas se niegan a cumplir con este procedimiento de la toma de datos dactilares. El costo de esta propuesta se estimó en 29.872 millones de euros, repartidos en cuatro años. La Comisión LIBE aprobó la propuesta el 30 mayo 2017 con 35 votos a favor, 10 en contra y 8 abstenciones y recibió un mandato para negociar con el Consejo. Ambas instituciones, el PE y el Consejo llegaron a un acuerdo parcial provisional en junio de 2018, aunque las negociaciones no pudieron terminar. Esto sigue pendiente según el presidente del PE en una sesión plenaria que tuvo lugar el 11 octubre 2019. No obstante hay muchas divergencias, una de ellas está relacionada con la duración del período de almacenamiento de los datos de las huellas dactilares de los solicitantes de asilo. También se quiere que EUROPOL pueda consultar la base de datos de manera más eficiente. Incluso la Comisión se mostró a favor de avanzar en cada propuesta de manera individual.
- vi) Se quiere llevar a cabo la transformación de la EASO en una *Agencia de Asilo de la UE*, que posibilite el funcionamiento del SECA y que garantice la coincidencia en la evaluación de las solicitudes de asilo en toda la UE y se apoye técnicamente a los Estados miembros formando a expertos nacionales, pero aún esto está en suspenso.
- vii) La propuesta de la Comisión por un *Marco de Reasentamiento de la Unión*⁵⁵, con el establecimiento de normas comunes en la Unión en

⁵⁴ J. Buxadé Villalba, "Legislative train schedule. Towards a new policy of migration. JD - EU Recast EURODAC Regulation", 26/04/2020, disponible en [<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-recast-eurodac-regulation>] consultado el 18/05/2020.

⁵⁵ M. Björk, "Legislative train schedule. Towards a new policy of migration. JD-EU Resettlement Framework", 26/04/2020, disponible en [<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-recast-eurodac-regulation>]

torno a la admisión de nacionales de terceros países, con apoyo financiero además de los programas multilaterales y nacionales de reasentamiento ad hoc vigentes, personas que llegan fundamentalmente de Turquía, Jordania y Líbano, y de Egipto, Níger, Chad y Libia. Las negociaciones no finalizaron aunque hay también un acuerdo provisional sobre el Reglamento entre el PE y el Consejo, alcanzado el 13 junio 2018. Entre otras cuestiones se aboga por la necesidad de adoptar un plan de reasentamiento de la Unión cada dos años en consulta con el comité de reasentamiento de alto nivel y que este debe basarse en las necesidades globales proyectadas por ACNUR.

- viii) La Directiva 2001/55/CE del Consejo⁵⁶, de 20 julio 2011, sobre las normas mínimas para la concesión de *protección temporal*, en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, y la garantía de esa protección por los Estados miembros. No obstante, esta directiva no se ha aplicado en la praxis por varios motivos, entre otros que no se ha alcanzado la unanimidad y que los Estados tienen divergencias en relación con el reparto de cargas.

En resumen, muchas medidas que están pendientes de su aprobación y la propia Comisión europea con el nuevo colegio de comisarios tras las elecciones al PE en 2019 ha declarado, a través de su Presidenta Ursula von der Leyen que volverá a examinar las propuestas relativas a la reforma del SECA en este nuevo período, en el que ha anunciado un nuevo pacto sobre migración y asilo, más efectivo y más humano.

IV. PRINCIPALES INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA POLÍTICAS DE ASILO

Entre las diferentes fuentes de financiación que la Unión habilita para dar soporte a las Políticas de Asilo destaca sobre todas el *Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)* que dispone para el período 2014–2020 de un presupuesto de 6.600 millones de euros. No obstante, la Comisión europea apuesta por su incremento para el nuevo período 2021–2027 y

lative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-eu-resettlement-framework>], consultado el 18/05/2020.

⁵⁶ Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 julio 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, DO L 212 de 7.8.2001, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:ES:PDF>].

pueda alcanzar hasta los 10.400 millones de euros con la finalidad de ayudar a apoyar y transformar el SECA, incluida su dimensión exterior que hemos obviado en este trabajo.

Instrumentos como el FSE, el *Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD)*, el FEDER permiten asignar fondos a las medidas relativas a la integración de los refugiados y los migrantes.

La EASO, que pasará a ser la Agencia de Asilo de la UE ha obtenido para el período de 2014–2020 una dotación de 456 millones de euros. Y la Comisión europea ha propuesto para el nuevo período de programación 2021–2027 un presupuesto de 1250 millones de euros.

Otros fondos reseñables son el *Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África* con una dotación de 1800 millones de euros, dirigido fundamentalmente a ayudar a estos países en la gestión de la migración y el control de las fronteras. El *Fondo Fiduciario Regional de la UE*, con 500 millones de euros para abordar la crisis siria.–El *Mecanismo para los Refugiados en Turquía*. Y el *Fondo Europeo de Desarrollo (FED)*, dirigido a la erradicación de la pobreza y la materialización de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y que ha dispuesto con una asignación de 30.500 millones de euros asignados para el período 2014–2020⁵⁷.

V. CONCLUSIONES

La política de asilo se ha visto sometida históricamente a una marea de reticencias por parte de los Estados miembros, que ven en ella un lastre asociado a los compromisos que implica en términos de normativa internacional, con implicaciones en la soberanía de los Estados, y en la obligatoriedad de otorgar derechos vinculados con la prestación de servicios en el ámbito sanitario, educativo, políticas de empleo y otras prestaciones sociales. Además, los Estados tienen diferentes visiones dependiendo de acervo cultural e histórico y su posición geográfica, y si a ello le sumamos la complejidad de la reglamentación asociada, con un gran número de actos jurídicos, especificaciones, obligaciones, excepciones, etc., parece harto difícil la consecución de una política común que materialice las mismas protecciones y garantías en los 27 Estados miembros de la Unión.

⁵⁷ A. Dalfonso, "European Development Fund. Join development cooperation and the EU budget: out or in", European Parliamentary Research Service, Bruselas, 2014.

Por ello, parece que estamos aún lejos de poder garantizar a los solicitantes de asilo el acceso a un trato uniforme en la UE, lo que la Comisión ha denominado "asilo a la carta", que seguirá provocando movimientos secundarios en busca de unas condiciones favorables de acogida, lo que da lugar a una distribución desigual de la carga entre los Estados miembros.

A estas dificultades se unen las deficiencias legales y operativas, como el polémico art. 28 sobre internamiento, que otorga una amplia discrecionalidad en su aplicación a los Estados miembros, la excesiva dilatación de los procedimientos de asilo, que pueden extenderse a casi dos años, o la falta de diligencia en la resolución de la situación en los puntos críticos, que se propusieron como una medida de choque para absorber una crisis puntual, y que se ha cronificado con el establecimiento de asentamientos permanentes que proyectan una sombra vergonzante sobre la imagen de Europa.

Los europeos llevamos a gala el formar parte de una sociedad que se propone como modelo equilibrado entre una economía liberal y una sociedad de bienestar en la que sus ciudadanos disfrutan de un espacio de protección y seguridad no igualado hoy en el mundo. No podemos consentir que nuestros egoísmos y reticencias nacionales permitan que países de nuestro entorno con escasos recursos, nos den lecciones de dignidad en su esfuerzo por acoger a nuestros semejantes. La nueva Presidencia de la Unión ha marcado unos objetivos ambiciosos en su propuesta que no deben quedar en palabras vacías. La nueva Comisión debe poner manos a la obra para abrirse camino entre la maraña de reglamentos y directivas y usar todos sus recursos para hacer comprender a los Estados más reticentes que disponer de una Política de Asilo consensuada, clara y ágil permitirá a Europa enfrentarse a los desafíos que ya están a las puertas. No podemos mirar a otro lado. Otra vez no.